

Die Vietnampolitik der Clinton-Administration

Will, Gerhard

Veröffentlichungsversion / Published Version

Forschungsbericht / research report

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Will, G. (1999). *Die Vietnampolitik der Clinton-Administration*. (Berichte / BIOst, 23-1999). Köln: Bundesinstitut für ostwissenschaftliche und internationale Studien. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-44087>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

Die Meinungen, die in den vom BUNDESINSTITUT FÜR OSTWISSENSCHAFTLICHE UND INTERNATIONALE STUDIEN herausgegebenen Veröffentlichungen geäußert werden, geben ausschließlich die Auffassung der Autoren wieder.

© 1999 by Bundesinstitut für ostwissenschaftliche und internationale Studien, Köln

Abdruck und sonstige publizistische Nutzung – auch auszugsweise – nur mit vorheriger Zustimmung des Bundesinstituts sowie mit Angabe des Verfassers und der Quelle gestattet.

Bundesinstitut für ostwissenschaftliche und internationale Studien, Lindenbornstr. 22, D-50823 Köln,
Telefon 0221/5747-0, Telefax 0221/5747-110; Internet-Adresse: <http://www.biost.de>
E-mail: administration@biost.de

ISSN 0435-7183

Inhalt

	Seite
Kurzfassung.....	3
1. Die Vietnampolitik der Amtsvorgänger Clintons	7
2. Die Normalisierung des bilateralen Verhältnisses	11
3. Die Entwicklung der wirtschaftlichen Beziehungen.....	15
4. Sicherheitspolitische und militärische Zusammenarbeit.....	21
5. Schlußfolgerungen und Perspektiven.....	25
Summary	27

18. Juni 1999

Gerhard Will

Die Vietnampolitik der Clinton-Administration

Bericht des BIOst Nr. 23/1999

Kurzfassung

Vorbemerkung

In der Vietnampolitik war Präsident Clinton bei seinem Amtsantritt im Jahre 1993 mit einem sehr schwierigen Erbe konfrontiert, das in der amerikanischen Öffentlichkeit nach wie vor heftige Kontroversen auslöste. Obwohl das Ende des Vietnamkriegs bereits achtzehn Jahre zurück lag, waren die Narben, die die amerikanische Niederlage in Vietnam hinterlassen hatte, noch lange nicht verheilt. Einflußreiche gesellschaftliche Gruppen plädierten immer noch mit großer Vehemenz für die uneingeschränkte Aufrechterhaltung des Wirtschaftsembargos und die politische Isolierung Vietnams, solange das Schicksal aller in Vietnam vermißten amerikanischen Soldaten nicht lückenlos aufgeklärt und das politische System Vietnams nicht durch grundlegende demokratische Reformen verändert worden sei. Andererseits wuchs aber auch die Zahl derjenigen, die für eine Aussöhnung mit dem ehemaligen Kriegsgegner und eine Normalisierung der Beziehungen zur Sozialistischen Republik Vietnam eintraten. Vor allem in der amerikanischen Wirtschaft mehrten sich die Stimmen, die in der Fortsetzung des amerikanischen Embargos einen kaum wiedergutzumachenden Schaden an den wirtschaftlichen Interessen der USA sahen.

Der vorliegende Bericht versucht aufzuzeigen, wie die Regierung Clinton auf diese gegensätzlichen Herausforderungen reagierte, welche konkreten Schritte sie unternahm, um Bewegung in die Politik gegenüber Vietnam zu bringen, die unter ihren Vorgängern offensichtlich in eine Sackgasse geraten war. Daran anschließend wird untersucht, welche politischen, wirtschaftlichen und sicherheitspolitischen Interessen die Vietnampolitik der Clinton-Administration bestimmten, inwieweit es ihr bisher gelang, diese Interessen umzusetzen, und welche Perspektiven sich daraus für die zukünftige Entwicklung des bilateralen Verhältnisses ergeben.

Der Bericht basiert vorwiegend auf der Auswertung offizieller Dokumente und Stellungnahmen, vor allem der zahlreichen Hearings zur Vietnampolitik, die die entsprechenden Ausschüsse des amerikanischen Kongresses veranstaltet haben. Wichtiges Zahlenmaterial zu den wirtschaftlichen Beziehungen wurden freundlicherweise von Frau Dr. U. Meyer vom Amerikahaus Köln und Herrn Nguyen Ngoc Bich, Leiter des IMAC Law-Office, in Ho-Chi-Minh-Stadt zur Verfügung gestellt. Artikel der internationalen Presse und der einschlägigen wissenschaftlichen Zeitschriften wurden als Hintergrundmaterial herangezogen.

Ergebnisse

1. Während des Kalten Krieges sahen die USA in Vietnam den entscheidenden Dominostein ihres Kampfes gegen den Kommunismus in Asien. Der Sieg der vietnamesischen Kommunisten im Jahre 1975, die Wiedervereinigung des Landes unter der Führung Hanois und der mit sowjetischer Unterstützung erfolgte Aufbau einer vietnamesischen Vormachtstellung in Indochina wurden in Washington zunächst als nachträgliche Bestätigung dieser "Dominotheorie" gesehen. Es erschien daher zwingend notwendig, Vietnam zu isolieren und wirtschaftlich wie militärisch so lange unter Druck zu setzen, bis sich Hanoi gezwungen sehen würde, von seiner expansiven Politik abzulassen und Reformen seines wirtschaftlichen und politischen Systems in die Wege zu leiten.
2. Selbst nachdem sich Hanoi Ende der achtziger Jahre zu einem drastischen Kurswechsel in seiner Wirtschafts- und Außenpolitik entschlossen hatte, wurde dies nicht durch eine Änderung der amerikanischen Vietnampolitik honoriert. Zwar wurden in der amerikanischen Öffentlichkeit und nicht zuletzt in Kreisen der amerikanischen Wirtschaft die Forderungen nach Aufhebung des Wirtschaftsembargos immer lauter, aber letztlich konnten sich diese Kräfte nicht gegen jene politisch und gesellschaftlich sehr einflußreichen Verbände ehemaliger Vietnamveteranen und deren Familienangehörigen durchsetzen, die Hanoi nach wie vor unzureichende Kooperationsbereitschaft in der Vermißtenfrage vorwarfen.
3. Obwohl der Amtsantritt Präsident Clintons zunächst zu keinem signifikanten Kurswechsel in der Vietnampolitik geführt hatte, gab Clinton bereits im ersten Jahr seiner Präsidentschaft zu verstehen, daß er bereit und willens war, ein neues Kapitel im Verhältnis zu Vietnam aufzuschlagen. So verfügte er im Sommer 1993 eine Aufhebung des amerikanischen Vetos im Internationalen Währungsfonds und schuf damit die Voraussetzungen für eine erneute Vergabe von Krediten internationaler Finanzierungsorganisationen an Vietnam. Gegen heftige Widerstände setzte er schließlich im Februar 1994 die Aufhebung des Wirtschaftsembargos und sechzehn Monate später die Aufnahme voller diplomatischer Beziehungen durch. Nach der im Sommer 1996 vollzogenen Entsendung des ersten amerikanischen Botschafters nach Hanoi und dem ein Jahr später erfolgten Besuch von Außenministerin M. Albright, die in Saigon auf dem Gelände der ehemaligen amerikanischen Botschaft den Grundstein für ein neues amerikanisches Generalkonsulat gelegt hatte, waren somit alle völkerrechtlichen und politischen Voraussetzungen für eine intensivere Zusammenarbeit zwischen beiden Ländern geschaffen worden.
4. Die Aufhebung des amerikanischen Wirtschaftsembargos erfolgte zu einem Zeitpunkt, als Vietnam einen erstaunlichen Wirtschaftsboom erlebte. Entsprechend hoch waren die Erwartungen der amerikanischen Wirtschaft wie auch ihrer vietnamesischen Partner in die nun endlich möglich gewordene wirtschaftliche Zusammenarbeit. In jener ersten Euphorie scheint übersehen worden zu sein, daß erst noch drei wichtige Voraussetzungen für florierende Wirtschaftsbeziehungen geschaffen werden mußten: die Übernahme von Ausfallrisiken durch die "Overseas Private Investment Corporation" (OPIC), die

Finanzierungshilfen durch "Export Import Bank" (Eximbank) und die Unterstützung durch die "Trade Development Agency" (TDA). Um die Dienstleistungen dieser Organisationen auch für das Vietnamgeschäft nutzen zu können, waren erneut schwierige Verhandlungen mit Hanoi sowie zeitraubende Auseinandersetzungen im Kongreß notwendig, so daß erst im März 1998, mehr als vier Jahre nach Aufhebung des Wirtschaftsembargos, amerikanische Firmen die oben genannten Finanzierungsorganisationen für ihre Vietnamgeschäfte in Anspruch nehmen konnten.

5. Nach wie vor gehört jedoch Vietnam zu jenen wenigen Ländern, denen die USA die Meistbegünstigungsklausel verweigert. Die Gewährung dieser Klausel macht die USA vom Abschluß eines umfassenden bilateralen Handelsabkommens abhängig, in dem Vietnam nicht nur verbindliche rechtliche Rahmenbedingungen, sondern auch großzügige Zugangsmöglichkeiten zum vietnamesischen Markt einräumt. Mit dem Hinweis auf seine noch schwach entwickelte Wirtschaft, für die Schutzmechanismen unerlässlich seien, hat Vietnam dies bislang abgelehnt. Nach der 7. Verhandlungsrunde im Frühjahr 1999 zeichneten sich zwar gewisse Fortschritte ab, aber es erscheint sehr fraglich, ob ein solches Abkommen noch in der Amtszeit Clintons unterzeichnet und ratifiziert werden kann.
6. Die Entwicklung des bilateralen Handels und der amerikanischen Investitionstätigkeit in Vietnam spiegelt anschaulich die wechselvolle Geschichte der vietnamesisch-amerikanischen Wirtschaftsbeziehungen seit 1994 wider. Stieg der bilaterale Handel bis 1996 steil an, so ist seit 1997 ein starker Rückgang zu verzeichnen, so daß trotz eines erneuten Anstiegs im Jahre 1998 das Niveau von 1996 noch nicht wieder erreicht wurde. Zudem hat sich die für die USA bis 1996 positive Handelsbilanz in eine zunehmend negative Handelsbilanz gewandelt. Bei den amerikanischen Investitionen war bis 1996 ebenfalls ein rasches Anwachsen zu verzeichnen, während seitdem keine nennenswerten Zuwächse erfolgt sind.
7. Nachdem die politischen Beziehungen normalisiert worden waren und sich Mitte der neunziger Jahre ernste Differenzen im chinesisch-amerikanischen Verhältnis abgezeichnet hatten, begann man in Washington und Hanoi gemeinsame Interessen im Bereich der Sicherheitspolitik auszuloten und über mögliche gemeinsame Strategien nachzudenken. Der Austausch von Militärattachés wurde vereinbart, und sicherheitspolitische Themen stehen seitdem auf der Tagesordnung aller hochrangigen Gespräche zwischen beiden Ländern. Für eine intensivere Zusammenarbeit auf diesem Gebiet fehlt jedoch sowohl ein gemeinsames Fundament politischer Werte und Grundüberzeugungen als auch ein klares gemeinsames Feindbild, das solch unterschiedliche Partner zu einem gemeinsamen Vorgehen veranlassen könnte.
8. Präsident Clinton ist es zweifellos gelungen, in der Vietnampolitik bemerkenswerte Fortschritte und Erfolge zu erzielen. Trotz dieser Erfolge sind viele Wunden des Krieges noch nicht verheilt, so daß das Verhältnis zwischen den USA und Vietnam immer noch sehr stark von Emotionen geprägt ist, zumal es in beiden Ländern politische Kräfte gibt, die bestrebt sind, jene Emotionen für innenpolitische Ziele zu instrumentalisieren. Die Belastun-

gen durch die Vergangenheit wiegen um so schwerer, da es in den zurückliegenden Jahren nicht gelungen ist, die gerade auf wirtschaftlicher Ebene sehr hochgesteckten Erwartungen zu erfüllen und gemeinsame sicherheitspolitische Strategien zu entwickeln.

9. Die amerikanisch-vietnamesischen Beziehungen befinden sich somit nach jener euphorischen Phase, die Mitte der neunziger Jahre geherrscht hatte, erneut in einer Phase enttäuschter Erwartungen. Es wird sicherlich noch geraume Zeit und viel politisches Geschick notwendig sein, um sich von den Traumata des Krieges wie von den überzogenen Erwartungen der jüngsten Vergangenheit zu befreien. Zu solch einer realistischen Einschätzung gehört nicht zuletzt die Einsicht, daß beide Länder die Rolle, die sie für die Gegenseite spielen, nicht überschätzen sollten.

1. Die Vietnampolitik der Amtsvorgänger Clintons

Bis zum Ausbruch des Krieges mit Japan spielte Vietnam in der außenpolitischen Strategie der USA eine marginale Rolle, da es als Teil des französischen Kolonialreiches nicht zur unmittelbaren amerikanischen Interessensphäre gehörte. Erst im Verlauf des 2. Weltkriegs wurde man sich in Washington der strategischen Bedeutung dieses Landes stärker bewußt, aber nach wie vor stand es nicht im Zentrum der amerikanischen Asienpolitik.¹ Der Sieg der Kommunisten in China und der ein Jahr später erfolgte Ausbruch des Koreakriegs führten jedoch zu einer radikalen Änderung der Bewertung Vietnams. Washington sah nun in Vietnam den Dreh- und Angelpunkt der weiteren Entwicklung Südostasiens. In den Augen Präsident Eisenhower war Vietnam ein Dominostein, dessen Fall unweigerlich den Sturz der anderen Dominosteine bewirken würde; d.h. ein Sieg der Kommunisten in Vietnam hätte fast automatisch ein Vordringen des Kommunismus in ganz Südostasien zur Folge. Von dieser "Dominotheorie" ausgehend zogen der Republikaner Eisenhower wie auch seine Nachfolger aus der Demokratischen Partei die Schlußfolgerung, daß die USA alles in ihrer Macht Stehende tun mußten, um eine Wiedervereinigung des Landes unter kommunistischer Führung zu verhindern.

Aus heutiger Perspektive ist offensichtlich, daß diese Politik von einer Überschätzung der Position Vietnams wie auch von einer Überschätzung der amerikanischen Fähigkeiten ausging, die Entwicklung Vietnams nach den eigenen Vorstellungen zu gestalten. Der Überschätzung folgte die Enttäuschung und die schweren Traumata, die der Sieg der vietnamesischen Kommunisten im Jahre 1975 ausgelöst hatte. Vietnam hatte den USA die wohl schmerzlichste Niederlage ihrer Geschichte zugefügt. Diejenigen Vietnamesen, die mit den USA zusammengearbeitet hatten, wurden in Umerziehungslagern auf unbestimmte Zeit und unter unmenschlichen Bedingungen inhaftiert. Informationen über das Schicksal vermißter amerikanischer Soldaten hielt Hanoi zurück bzw. setzte sie bisweilen auch gezielt dazu ein, um von den USA politische Zugeständnisse zu erpressen.

Erste Versuche, das bilaterale Verhältnis zu normalisieren, die 1977/78 von der Regierung Carter unternommen worden waren, scheiterten zunächst an den Forderungen Vietnams nach amerikanischer Wiederaufbauhilfe. Als sich Vietnam im Spätherbst 1978 schließlich uneingeschränkt dem sowjetischen Lager angeschlossen und mit sowjetischer Hilfe die Vorherrschaft über die beiden Nachbarländer Laos und Kambodscha errichtet hatte, verlor Washington jegliches Interesse an einer Verbesserung des Verhältnisses zu Hanoi. Im engen Schulterschuß mit der VR China, den ASEAN-Staaten und den westlich orientierten Industriestaaten betrieben die USA die politische und wirtschaftliche Isolierung Vietnams. Darüber hinaus gewährten sie jenen kambodschanischen Kräften, die gegen die vietnamesische Besatzung kämpften, beträchtliche finanzielle Unterstützung. Hierbei wurde bewußt in Kauf genommen, daß die weitaus stärksten Kräfte dieses kambodschanischen

¹ Zur amerikanischen Vietnampolitik während des 2. Weltkriegs vgl. David G. Marr, Vietnam 1945. The Quest for Power, Berkely et al. 1995, S. 261ff.

Widerstands die Truppen Pol Pots waren. Entscheidend war allein die Tatsache, daß diese kambodschanischen Guerillakämpfer die vietnamesischen Einheiten in langwierige und kräftezehrende Auseinandersetzungen verwickelten.

Die Gewährung irgendwelcher Zugeständnisse, wie die Lockerung oder gar Aufhebung des Wirtschaftsembargos, machten die USA von erheblichen Vorleistungen Vietnams abhängig. Zu diesen Vorleistungen gehörte: Abzug der vietnamesischen Truppen aus Kambodscha, lückenlose Aufklärung des Schicksals der vermißten amerikanischen Soldaten und großzügige Gewährung legaler Ausreisemöglichkeiten für diejenigen Personen, die vor 1975 mit den USA kollaboriert hatten, und deren Familienangehörige. Offizielle Kontakte und Gespräche mit Vietnam wurden nur mit dem Ziel aufgenommen, die Modalitäten dieser Vorleistungen zu vereinbaren bzw. vor Ort Nachforschungen in der Vermißtenfrage anzustellen. Unterstützt wurde jene unversöhnliche Politik gegenüber der SR Vietnam von mehr als einer Million Vietnamesen, die 1975 und in einer zweiten Fluchtwelle 1978/79 außer Landes geflohen waren und in den USA Aufnahme gefunden hatten. Für sie, die als ehemalige Kollaborateure der USA nach 1975 in ihrer Heimat eine Pariaexistenz fristen mußten, war jedes Zugeständnis an Hanoi eine erneute Bestätigung ihrer Niederlage, für die sie in erster Linie die "nachgiebige und inkonsequente" Politik der USA gegenüber den vietnamesischen Kommunisten verantwortlich machten. Ihre im Vergleich zu anderen in den USA lebenden Nationalitäten geringe Größe versuchten die vietnamesischen Emigranten durch intensive Lobbyarbeit auszugleichen, wobei ihnen ihre Beziehungen zu hochrangigen Militärs und Politikern von großem Nutzen waren.

Gegen die oben skizzierte Isolationspolitik entwickelte sich seit Mitte der achtziger Jahre eine zunehmend stärker werdende Opposition. In Kreisen der amerikanischen Wirtschaft, in den Medien aber auch im Kongreß mehrten sich die Stimmen, die eine neue Politik gegenüber Vietnam forderten. Auch unter den in den USA lebenden Vietnamesen nahm die Zahl derjenigen zu, die nicht länger die Auseinandersetzungen der Vergangenheit fortsetzen wollten. In den USA war inzwischen eine neue Generation von Vietnamesen herangewachsen, die keine oder nur eine sehr geringe Erinnerung an das Land ihrer Eltern hatten. Die meisten von ihnen waren jedoch sehr daran interessiert, Verbindungen mit diesem Land aufzunehmen, es zu besuchen und mit eigenen Augen zu sehen, was sie bislang nur aus Berichten der älteren Generation kannten. Bei nicht wenigen dürfte sicherlich auch die Überlegung eine Rolle gespielt haben, daß sie, aufgewachsen in vietnamesischen Familien und amerikanischen Schulen, eine wichtige Mittlerfunktion zwischen beiden Ländern wahrnehmen könnten, von der man sich nach Aufhebung des Wirtschaftsembargos auch materielle Gewinne erhoffen konnte.

Wichtigster Anknüpfungspunkt für die Argumentation all jener Gruppierungen, die eine Entspannung des Verhältnisses zu Hanoi befürworteten, war der politische Kurswechsel, den die Kommunistische Partei Vietnams (KPV) auf ihrem 6. Parteitag im Dezember 1986 beschlossen hatte. Nguyen Van Linh, der neugewählte Generalsekretär der KPV, propagierte damals eine Politik der Öffnung gegenüber dem Ausland und eine Intensivierung der wirtschaftlichen Beziehungen mit den nichtsozialistischen Ländern. Es wurde ein neues

Gesetz über ausländische Investitionen erlassen, das privaten Investoren wesentlich großzügigere Bedingungen einräumte als das vorangegangene und völlig erfolglose Investitionsgesetz aus dem Jahre 1977. Nachdem dieses neue Investitionsgesetz die ersten Erfolge gezeigt und ausländische Investoren Vietnam als neuen, erfolgversprechenden Standort entdeckt hatten, breitete sich in der amerikanischen Geschäftswelt wachsende Unruhe aus. Die amerikanische Handelskammer in Hongkong machte sich zum Wortführer dieser Interessengruppe und warnte eindringlich davor, anderen Ländern den vietnamesischen Markt zu überlassen.² Amerikanische Produkte hätten in Vietnam noch einen guten Ruf, und man verfüge über gute Kontakte zur früheren Unternehmern, die nun aufgrund der wirtschaftlichen Reformpolitik ihre alte Funktion wiederaufnehmen könnten; darüber hinaus konnten amerikanische Erdölkonzerne wie Caltex und Exxon darauf verweisen, daß sie bereits Anfang der siebziger Jahre die Erdöllagerstätten vor der vietnamesischen Küste entdeckt hätten und über die entsprechenden Explorationsergebnisse verfügten. All diese Vorteile würden sich jedoch in dem Maße verringern, wie Firmen aus Europa und dem asiatisch-pazifischen Raum den vietnamesischen Markt besetzen und ihre Produkte und Dienstleistungen dort etablieren könnten. Die ersten Vertragsabschlüsse mit britischen Firmen wie Shell und British Petroleum über Erdölkonzessionen im Off-shore-Bereich könnten als Beweis dafür herangezogen werden, welche gefährliche Entwicklungen sich hier anbahnten. Denn es gehe – so folgerten amerikanische Wirtschaftsvertreter weiter – letztlich nicht nur um den vietnamesischen Markt, sondern um die Wettbewerbsfähigkeit der amerikanischen Wirtschaft in ganz Südostasien.³

Neben diesem ökonomischen Argument konnten die Befürworter einer baldigen Aufhebung des Embargos ins Feld führen, daß eine Wiederaufnahme der wirtschaftlichen Beziehungen auch politische Vorteile mit sich brächte. Denn die vietnamesische Führung würde sicherlich in der Vermißtenfrage größere Kooperativität an den Tag legen, und bessere wirtschaftliche Beziehungen würden auch langfristig eine Veränderung des politischen Systems bewirken. Dies belege die Erfahrung in Osteuropa, wo verstärkte Aktivitäten westlicher Firmen wesentlich zum Zerfall des planwirtschaftlichen Systems, eines der zentralen Herrschaftselemente des sozialistischen Staates, beigetragen hätten.⁴

Obgleich die Embargogegner mächtige wirtschaftliche und gesellschaftliche Gruppierungen repräsentierten und einleuchtende Argumente vorweisen konnten, gelang es ihnen nur sehr mühsam, sich in der Administration Gehör zu verschaffen. Zwar wurde im August 1987 General Vessey, ehemaliger Oberbefehlshaber der amerikanischen Streitkräfte, als persönlicher Botschafter Präsident Reagans nach Hanoi entsandt, aber diejenigen, die sich

² Hans Haberl, Vietnam. Die USA und Vietnam in den 25 Jahren nach dem Waffenstillstandsabkommen von Paris, in: Österreichische militärische Zeitschrift, Jan./Febr. 1998, S. 93.

³ So die Einschätzung des von Präsident Bush eingesetzten "Export Council" in einem im März 1992 abgegebenen Memorandum. Nick J. Freeman, United State's Economic Sanctions Against Vietnam, in: The Columbia Journal of World Business, Nr. 2, 1993, S. 16.

⁴ So der amerikanische Senator Richard G. Lugar, It's Time for New Thinking on Vietnam, in: The Christian Science Monitor, 5.4.1991, S. 2.

von diesem Besuch eine Änderung der amerikanischen Vietnampolitik erhofft hatten, wurden sehr bald enttäuscht. Noch vor dem Abflug Vesseys versicherte ein Vertreter des Außenministeriums vor dem Kongreß, die Regierung Reagan sei nach wie vor der Überzeugung, daß die politische und wirtschaftliche Isolierung das effektivste Mittel sei, um Vietnam zur Beendigung seiner Besetzung Kambodschas zu zwingen.⁵

Obwohl selbst der Abzug der vietnamesischen Truppen aus Kambodscha im September 1989 keine Veränderung der amerikanischen Vietnampolitik ausgelöst hatte, gestattete die vietnamesische Regierung dem amerikanischen Verteidigungsministerium im Januar 1991, ein Büro in Hanoi zu errichten, um die Nachforschungen in der Vermißtenfrage vor Ort zu intensivieren und zu koordinieren. Erst daraufhin fand sich die Regierung Bush dazu bereit, einen konkreten Fahrplan für eine mögliche Verbesserung des Verhältnisses zu Vietnam vorzulegen. Am 9. April 1991 stellte Richard Solomon, damals Leiter der Abteilung Ostasien und Pazifik im State Department, eine "road map" vor, welche die notwendigen Voraussetzungen für eine Normalisierung des bilateralen Verhältnisses näher spezifizierte. Eine konstruktive Haltung Hanois bei der Ausarbeitung und Verwirklichung internationaler Vereinbarungen über die weitere Zukunft Kambodschas und weitere Zugeständnisse Hanois in der Vermißtenfrage würden – so versicherte Solomon – mit einer abgestuften Lockerung des amerikanischen Wirtschaftsembargos sowie mit einer schrittweisen Aufgabe der amerikanischen Blockadepolitik bei der Vergabe von Mitteln der Weltbank und des Internationalen Währungsfonds (IWF) an Vietnam beantwortet werden. Würden Leistungen und Gegenleistungen in der vorgesehenen Weise erbracht, so könnten am Ende dieses Prozesses die volle diplomatische Anerkennung und die Aufnahme umfassender politischer wie wirtschaftlicher Beziehungen – einschließlich der Gewährung der Meistbegünstigungsklausel – stehen.⁶

Eine planmäßige Umsetzung des in der "road map" aufgezeigten Normalisierungsprozesses ließ jedoch auf sich warten. Trotz der inzwischen auch von amerikanischen Dienststellen bestätigten Bereitschaft Vietnams, alles zu tun, um das Schicksal der vermißten amerikanischen Soldaten aufzuklären,⁷ trotz der Unterzeichnung des im UNO-Sicherheitsrat ausgehandelten Abkommens über die Errichtung eines UN-Mandats in Kambodscha und des auch nach Auffassung westlicher Militärexperten vollständigen Abzugs aller vietnamesischen Truppenverbände aus Kambodscha hielt die Regierung Bush an dem Wirtschaftsembargo weiter fest. Sie beugte sich damit dem Druck jener politisch sehr einflußreichen Verbände wie der "National League of Families of American Prisoners and Missing in Southeast Asia", die Vietnam nach wie vor der unzureichenden Zusammenarbeit in der Vermißtenfrage beschuldigte, obwohl bereits Vertreter der Regierung Reagan darauf hingewiesen hatten, daß eine vollständige Aufklärung des Schicksals aller Vermißten unmöglich sein würde und daß trotz intensiver Nachforschungen und trotz der Kooperationsbereitschaft befreundeter

⁵ Frank Tatu, U.S. and Vietnam: Converging Interests?, in: Indochina Issues, Nr. 81, 1988, S. 2.

⁶ Far Eastern Economic Review (FEER), 25.4.1991, S. 10.

⁷ Abschließend wurde diese Bereitschaft Vietnams nochmals in einer Erklärung von Präsident Clinton vom 3.2.1999 ausdrücklich gewürdigt, vgl. Asian Defence Journal, Nr. 3, 1999, S. 54.

Regierungen 78.000 amerikanische Soldaten des 2. Weltkriegs mehr als vierzig Jahre nach Kriegsende als verschollen betrachtet werden müssen.⁸

Selbst die Aufnahme von direkten Telefon- und Faxverbindungen nach Vietnam, ein dringender Wunsch der mehr als 700.000 in den USA lebenden Vietnamesen, scheiterte weiterhin an den Bestimmungen des Embargos. Erst nachdem sich die amerikanische Telefongesellschaft AT & T bereit erklärt hatte, die Gewinne aus diesem Geschäft auf ein Sperrkonto zu überweisen, wurde es ihr im April 1992 gestattet, direkte Verbindungen nach Vietnam zu etablieren und kommerziell anzubieten.⁹ Auch die Öffnung der Archive des vietnamesischen Verteidigungsministeriums für amerikanische MIA-Experten¹⁰ wurde von Präsident Bush im letzten Monat seiner Amtszeit lediglich mit der Verfügung honoriert, daß es amerikanischen Firmen fortan gestattet sein würde, in Vietnam Repräsentanzbüros zu errichten, lokales Personal einzustellen, "feasibility-studies" zu erstellen und Geschäftsabschlüsse zu unterzeichnen, die allerdings erst nach Aufhebung des Embargos in die Tat umgesetzt werden könnten.¹¹

2. Die Normalisierung des bilateralen Verhältnisses

Wer geglaubt hatte, daß die Aufhebung des Vietnamembargos zu den ersten Amtshandlungen Bill Clintons gehören würde, der im Januar 1993 die Nachfolge von George Bush angetreten hatte, sah sich sehr bald enttäuscht. Der neuen Regierung war offensichtlich wenig daran gelegen, in den ersten schwierigen Monaten nach der Amtsübernahme auch noch den Konflikt mit den mächtigen Vermißtenverbänden aufzunehmen. Hatte doch der Vorwurf, Clinton habe sich dem Wehrdienst und damit auch einem eventuellen Einsatz in Vietnam durch einen Studienaufenthalt in England entzogen, in dem Präsidentschaftswahlkampf eine nicht unwesentliche Rolle gespielt und damit erneut Auseinandersetzungen in den Mittelpunkt der politischen Debatte gerückt, die weitgehend in Vergessenheit geraten waren und allenfalls noch Gruppierungen am Rande des politischen Spektrums beschäftigt hatten.

Aber die Opposition gegen eine rasche Normalisierung kam nicht nur von der politischen Rechten. Auch in der Demokratischen Partei und somit auch in der neuen Administration gab es starke Kräfte, die eine konziliantere Politik gegenüber Vietnam von grundlegenden Verbesserungen der Menschenrechtssituation in diesem Land und der Freilassung der politischen Häftlinge abhängig machen wollte.¹²

⁸ International Herald Tribune, 1.9.1989, S. 3.

⁹ Nick J. Freeman, United States' Economic Sanctions Against Vietnam. International Business and Development Repercussions, in: The Columbia Journal of World Business, Nr. 2, 1993, S. 16.

¹⁰ Frederick Z. Brown, Winning in Vietnam, in: SAIS Review, Nr. 13, 1993, S. 61.

¹¹ Ebd.

¹² So nannte im Januar 1993 der neue Stellvertretende Außenminister Clifton Wharton neben der geforderten Kooperationsbereitschaft Hanois in der Kambodscha- und Vermißtenfrage die Freilassung von politischen Häftlingen als weitere Vorbedingung für die Aufhebung der Wirtschaftssanktionen. Indochina Digest, 29.1.1993, S. 4.

Um trotz der innenpolitischen Opposition Entspannungsbereitschaft zu signalisieren, mußte die Regierung Clinton zunächst indirekte Wege wählen. Ein wichtiges Forum hierfür war der IWF. Die SR Vietnam hatte 1976 als Rechtsnachfolgerin Südvietnams die Mitgliedschaft im IWF übernommen und von dort auch entsprechende Leistungen bekommen. Als Vietnam jedoch Mitte der achtziger Jahre seinen Rückzahlungsverpflichtungen nicht termingerecht nachgekommen war, hatte der IWF – vor allem auf Betreiben der USA – alle weiteren Zahlungen an Vietnam eingestellt.¹³ Die seit Januar 1987 bekundete Bereitschaft Hanois, seine Reformpolitik an den Empfehlungen des IWF zu orientieren, seine Zahlungsverpflichtungen anzuerkennen und über Rückzahlungsmodalitäten zu verhandeln, hatte zwar im Januar 1993 zur Errichtung eines Büros des IWF in Hanoi geführt, aber ansonsten keine Veränderungen in der Vergabepolitik des IWF bewirken können, da die USA durch ihr Veto entsprechende Beschlüsse blockiert hatten. Auf Anweisung von Präsident Clinton wurde jedoch dieses Veto im Juli 1993 zurückgezogen, so daß fortan Mittel des IWF nach Vietnam fließen konnten.

Die Freigabe von IWF-Mitteln an Vietnam lieferte wiederum den Embargogegegnern ein zusätzliches Argument. Sie konnten nun darauf verweisen, daß der in Vietnam in Gang gekommene Wirtschaftsboom durch die IWF-Kredite an Schubkraft gewinnen würde und daß die amerikanische Wirtschaft bei einer Fortsetzung der Sanktionen unwiederbringliche Verluste hinnehmen müßte. Ende Januar 1994 gelang es schließlich den Embargogegegnern, im Senat eine Resolution durchzubringen, in der Präsident Clinton aufgefordert wurde, das Embargo aufzuheben. Am 3. Februar 1994, mehr als ein Jahr nach seiner Amtsübernahme, folgte Präsident Clinton dieser Aufforderung. Das Embargo, das im Mai 1964 gegen Nordvietnam, damals die Demokratische Republik Vietnam, verhängt und nach dem Sieg der Kommunisten im Jahre 1975 auf ganz Vietnam ausgedehnt worden war, gehörte damit der Geschichte an. Ohne Bestrafung befürchten zu müssen, hatten nunmehr amerikanische Firmen die Möglichkeit, mit Vietnam Handelsbeziehungen einzugehen und in Vietnam Investitionen vornehmen.

Neben der Aufhebung des Embargos kündigte Präsident Clinton auch eine Verstärkung der politischen Präsenz in Hanoi an. Die seit 1991 bestehende Vertretung des Verteidigungsministeriums, die ausschließlich mit Vermißtenfragen befaßt war, sollte in ein Verbindungsbüro umgewandelt werden, das auch mit konsularischen und anderen Aufgaben einer diplomatischen Vertretung betraut sein würde.¹⁴ Die Einrichtung eines solchen Verbindungsbüros kam Anfang 1995 zustande. Seine Mitarbeiter erhielten diplomatischen Status und die Berechtigung, amerikanische Staatsbürger innerhalb von 96 Stunden nach einer Verhaftung aufzusuchen und ihnen konsularische Hilfe zukommen zu lassen.¹⁵

¹³ Gerhard Will, Vietnam nach dem 6. Parteitag der KPV: Zwei Schritte vorwärts, ein Schritt zurück, in: Berichte des BIOst, 20-1988, S. 39.

¹⁴ U.S. Vietnam relations. Issues and implications. Report to Congressional Committees. United States General Accounting Office, Washington/D.C.: GAO, 1995, S. 8f.

¹⁵ Ebd., S. 12.

Im Laufe des Jahres 1995 wurde allerdings immer deutlicher, daß Washington sich auf politischer Ebene noch weiter bewegen mußte. Seit Beginn der neunziger Jahre war es Vietnam gelungen, beachtliche außenpolitische Erfolge zu erzielen. Hatte Vietnam Mitte der achtziger Jahre zu etwa 50 Staaten diplomatische Beziehungen unterhalten, so war diese Zahl zehn Jahre später auf über 140 gestiegen. Mit der EU war eine Reihe von Kooperationsabkommen vereinbart worden, und mit seinen Nachbarländern in Südostasien hatte sich Vietnam nicht nur ausgesöhnt, sondern 1993 auch den Vertrag über "Freundschaft und Zusammenarbeit" unterzeichnet, der 1976 als Grundlagenvertrag der ASEAN ausgearbeitet worden war. Seine Aufnahme als Vollmitglied der ASEAN war für den Sommer 1995 vorgesehen.

Die USA gehörten damit zu jenen wenigen Staaten, die noch keine vollen diplomatischen Beziehungen zu Vietnam unterhielten. Am 12. Juli 1995, wenige Wochen vor der Aufnahme Vietnams in die ASEAN und nach intensiven Verhandlungen über Detailfragen, konnte sich Präsident Clinton schließlich dazu durchringen, den inzwischen überfällig gewordenen Schritt zu tun und die Aufnahme diplomatischer Beziehungen zwischen den Vereinigten Staaten von Amerika und der Sozialistischen Republik Vietnam bekanntzugeben. Aber auch hierbei war Clinton sehr bemüht, nicht so sehr den Bruch mit einer unseligen Vergangenheit als vielmehr die Kontinuität amerikanischer Vietnampolitik herauszustellen, die nach wie vor dem gleichen Ziel verpflichtet sei. So rechtfertigte er diesen Schritt mit den Worten:

I strongly believe that engaging the Vietnamese on the broad economic front of economic reform, and the broad front of democratic reform, will help to honor the sacrifice of those who fought for freedom's sake in Vietnam.¹⁶

Obgleich Außenminister Warren Christopher schon wenige Wochen nach der Aufnahme der diplomatischen Beziehungen nach Hanoi reiste, um dort am 6. August die amerikanische Botschaft einzuweihen, sollte noch geraume Zeit vergehen, bis die Botschafter beider Länder ihre Posten antreten konnten. Auf vietnamesischer Seite war für dieses Amt Le Mai vorgesehen, der bislang den Rang eines Stellvertretenden Außenministers innehatte und als einer der profundesten Kenner der USA im vietnamesischen Außenministerium galt. Sein berühmt gewordener Ausspruch, die USA müßten lernen, Vietnam als ein Land und nicht nur als einen Krieg zu sehen,¹⁷ zeigte, daß er nicht nur mit den politischen und wirtschaftlichen, sondern auch mit den schwierigen psychologischen Problemen dieses Verhältnisses bestens vertraut war und daß er auch in der Lage war, sich in die Psyche seiner Verhandlungspartner hineinzusetzen. Sein plötzlicher Tod im Juni 1996, noch vor seiner offiziellen Nominierung als Botschafter, hinterließ eine schwer zu schließende Lücke, da kaum ein anderer vietnamesischer Diplomat über seine Qualifikationen und über ein vergleichbares Renommee in den USA verfügte.

Auf amerikanischer Seite war zunächst weit weniger klar, wer den Botschafterposten in Hanoi übernehmen sollte. Mehrere Mitglieder des Kongresses, die sich aktiv für die Aussöhnung mit Vietnam eingesetzt hatten, ließen Interesse an diesem Posten durchblicken.

¹⁶ Indochina Digest, 14.7.1995, S. 1.

¹⁷ FEER, 27.6.1996, S. 18.

Die Wahl Präsident Clintons fiel im Mai 1996 auf Douglas Pete Peterson, der bereits über sechs Jahre seines Lebens in Hanoi hatte verbringen müssen. Im September 1966 war er bei einem Einsatz als Bomberpilot in der Nähe der Hafenstadt Haiphong abgeschossen worden. Nachdem er sich per Fallschirm hatte retten können, folgte seine Inhaftierung im Hanoier Hoa Lu Gefängnis, die bis zum Abschluß des Pariser Friedensabkommens im Februar 1973 und dem darin vereinbarten Austausch von Kriegsgefangenen dauerte.

Ungeachtet dieser traumatischen Erfahrungen hatte Peterson im Kongreß vehement für eine Aussöhnung mit Vietnam plädiert. Seine Nominierung wurde denn auch in Hanoi keineswegs als Affront betrachtet; im Gegenteil: Hanoi sah darin einen lebendigen Beweis dafür, daß diejenigen, die in Vietnam Krieg geführt hatten, nunmehr bereit waren, ein neues Kapitel im Verhältnis beider Länder aufzuschlagen.

In Washington stieß die Nominierung von D. Peterson auf wesentlich mehr Widerstand. Aber dieser Widerstand galt weniger der Person Petersons als der Verbesserung der Beziehungen zu Vietnam. Da amerikanische Botschafter vom Kongreß bestätigt werden müssen und diese Bestätigung erst nach entsprechenden Anhörungen im Kongreß erfolgen kann, bot sich hier den Gegnern der Vietnampolitik Clintons ein reiches Betätigungsfeld, um die Entsendung Petersons nach Vietnam möglichst lange hinauszuzögern. Erst nachdem Peterson während dieser Anhörungen wiederholt und nachdrücklich betont hatte, daß er sich in Hanoi vor allem um die Lösung noch unaufgeklärter Vermissenschicksale sowie um verbesserte Ausreisemöglichkeiten für frühere Mitarbeiter der USA und ihre Familien kümmern werde,¹⁸ erhielt er schließlich am 11. April 1997, fast ein Jahr nach seiner Nominierung, die erforderliche Bestätigung durch den Kongreß. Im Gegenzug wurde Le Van Bang, der bislang Vietnam bei den Vereinten Nationen vertreten hatte, zum Botschafter Hanois in Washington ernannt.

Dem Dienstantritt Petersons Anfang Juni 1997 folgte wenige Wochen später der Besuch der neuen amerikanischen Außenministerin M. Albright in Hanoi, wo sie ein Abkommen über den gegenseitigen Schutz von Copyrights und über den gemeinsamen Kampf gegen den Drogenhandel unterzeichnete.¹⁹ Bei der zweiten Station ihrer Vietnamreise, in Ho-Chi-Minh-Stadt, dem früheren Saigon, suchte M. Albright bewußt die direkte Konfrontation mit der leidvollen Vergangenheit. Auf dem früheren Gelände der amerikanischen Botschaft, von deren Dach sich im April 1975 die letzten Amerikaner unter den laufenden Kameras der internationalen Fernsehsender per Hubschrauber aus Vietnam abgesetzt hatten, legte sie den Grundstein für ein neues Gebäude, das für das zukünftige amerikanische Generalkonsulat in Saigon bestimmt war.²⁰ Vietnam war es im Gegenzug gestattet worden, in San Francisco ein Generalkonsulat zu eröffnen, da sich die meisten in den USA lebenden Vietnamesen in Kalifornien niedergelassen hatten. Im Sommer 1997 waren damit alle wichtigen

¹⁸ Asian Defence Journal, Nr. 2, 1997, S. 57.

¹⁹ Vietnam News Agency, 14.8.1997, zit. nach BBC, Summary of World Broadcasts, Asia and Pacific (SWB-FE), 20.8.1997, B/4.

²⁰ Voice of Vietnam, 28.6.1997, zit. nach SWB-FE, 30.6.1997, B/4.

völkerrechtlichen und politischen Voraussetzungen für eine intensivere Zusammenarbeit beider Länder geschaffen.

3. Die Entwicklung der wirtschaftlichen Beziehungen

Die Aufhebung des amerikanischen Embargos erfolgte zu einem Zeitpunkt, in dem Vietnam einen wirtschaftlichen Boom erlebte. Im deutlichen Gegensatz zu allen anderen früheren Bundesgenossen der Sowjetunion hatte Vietnam nach dem Zusammenbruch des "Sozialistischen Weltsystems" keinen wirtschaftlichen Niedergang, sondern einen stürmischen Wirtschaftsaufschwung zu verzeichnen. Die jährlichen Zuwachsraten des Bruttoinlandsprodukts betrugen seit 1991 fast 8%, beim Außenhandel lagen sie 1994 bei 20%, und die Industrieproduktion wies im gleichen Jahr ein Wachstum von 15% auf. In den sechs Jahren seit dem Erlass des neuen Gesetzes über ausländische Investitionen waren Investitionsprojekte im Wert von mehr als 16 Mrd. US-Dollar vereinbart worden.²¹ Vietnam wurde als "eines der dynamischsten und aufregendsten Entwicklungsländer"²² apostrophiert, das aufgrund seiner niedrigen Lohnkosten und seiner leistungs- und lernbereiten Bevölkerung hervorragende Chancen habe, zu einem neuen "Tiger" Asiens zu werden.

Vor diesem Hintergrund ist es nicht verwunderlich, daß sowohl in den USA wie in Vietnam sehr hohe Erwartungen an die nun zwischen beiden Ländern möglich gewordenen Wirtschaftsbeziehungen geknüpft wurden. In wenigen Monaten hatten mehr als hundert amerikanische Firmen Vertretungen in Vietnam gegründet, und nach einer ersten Einschätzung des vietnamesischen Marktes gingen einige Wirtschaftsexperten davon aus, daß in den nächsten vier Jahren amerikanische Waren im Wert von 10 Mrd. US-Dollar in diesem Land abgesetzt werden könnten.²³ Umgekehrt war auch in Vietnam die Überzeugung weit verbreitet, daß die Aufhebung des Embargos einen quantitativen wie qualitativen Sprung in der wirtschaftlichen Entwicklung des Landes auslösen würde. Viele Großprojekte, die bislang nicht in Angriff genommen werden konnten, da die erforderlichen Mengen an Kapital und Know-how nicht zur Verfügung standen, würden nun mit Hilfe amerikanischer Firmen und Finanzierungsinstitutionen realisiert werden können. Nicht zuletzt würde ein großes wirtschaftliches Engagement der USA sicherlich auch Investoren aus anderen Industriestaaten zu einem größeren Engagement in Vietnam anspornen.

In dieser ersten Euphorie schien fast in Vergessenheit geraten zu sein, daß die Aufhebung des Embargos und die ein Jahr später erfolgte Aufnahme der diplomatischen Beziehungen zwar unabdingbare, aber keineswegs hinreichende Voraussetzungen für florierende Wirtschaftsbeziehungen waren. Denn für Geschäfte mit Vietnam konnten noch nicht die Dienste der OPIC (Overseas Private Investment Corporation), die ähnlich der deutschen Hermes-Versicherung

²¹ Oskar Weggel, Leistung lohnt sich wieder. Die marktwirtschaftliche Öffnung Vietnams, in: Roland Platz, Gerd Rieger (Hrsg.), Südostasien im Wandel, Stuttgart 1996, S. 110ff.

²² So Michael A. Samuels, früherer Botschafter der USA beim GATT, in einem Hearing des Subcommittee on Asia and the Pacific am 18.6.1997, U.S. Government Printing Office, Washington 1998, S. 33.

²³ Allan E. Goodman, Dateline Hanoi: Recognition at Last, in: Foreign Policy, Nr. 100, 1995, S. 44.

Auslandsgeschäfte gegen Ausfallrisiken versichert, sowie die Finanzierungsmöglichkeiten der Eximbank (Export Import Bank) und der Trade Development Agency (TDA) in Anspruch genommen werden, da zwei hierfür notwendige Bedingungen noch nicht erfüllt worden waren. Zum einen mußte erst eine Vereinbarung über die Rückzahlung noch ausstehender Schulden getroffen, zum anderen mußten die juristischen Hürden des 1974 erlassenen "Jackson-Vanik-Amendments" überwunden werden. Ersteres bezog sich vor allem auf jene Kredite, die die frühere Saigoner Regierung von den USA erhalten, aber nicht zurückgezahlt hatte. Der Anspruch der USA, daß die SR Vietnam als Rechtsnachfolger der früheren Saigoner Regierung nun auch für deren Verpflichtungen einzustehen habe, war für Hanoi zunächst eine schwer hinnehmbare Herausforderung. Es bedurfte abermals sehr langwieriger und schwieriger Verhandlungen, bis die amerikanischen Verhandlungsführer ihre vietnamesischen Partner davon überzeugen konnten, daß es hierbei nicht so sehr um die konkrete Rückzahlung als vielmehr um die Anerkennung des Prinzips gehe, daß Leistungen der OPIC, Eximbank und der TDA nur dann vergeben werden können, wenn ausstehende Kredite und deren Zinsen als Schulden anerkannt und Rückzahlungsmodalitäten vereinbart worden sind. Am 7. April 1997 konnten diese Verhandlungen schließlich erfolgreich abgeschlossen werden. Vietnam erkannte Schulden in Höhe von 145 Mio. US-Dollar an²⁴ und verpflichtete sich zu einer Zahlung von 8,5 Mio. US-Dollar innerhalb von 30 Tagen. Im Gegenzug billigten die USA für die Zahlung der Restsumme Vietnam einen Zeitraum von 22 Jahren zu.²⁵ Um seine Vertrauenswürdigkeit auch bei den Privatbanken zu stärken, traf Hanoi Ende des Jahres eine ähnliche Übereinkunft mit europäischen und japanischen Banken über die Rückzahlung von jenen Krediten, die von der SR Vietnam aufgenommen und nicht fristgerecht bedient worden waren.²⁶

Nach der Regelung der Altschuldenfrage mußte noch den Bestimmungen des "Jackson-Vanik-Amendments" entsprochen werden. Diese 1974 erlassene Bestimmung des Handelsgesetzes (Trade Act, section 402) sieht unter anderem vor, daß die USA keine offiziellen Kredite oder Garantieleistungen einem Land gewähren, das über kein marktwirtschaftliches System verfügt; es sei denn, dieses Land räumt seinen Bürgern das Recht zur Ausreise ein. Der Präsident kann jedoch diese Bestimmung aufheben, wenn nach seiner Auffassung eine solche Aufhebung den grundsätzlichen Intentionen dieser Bestimmung entspricht. Eine solche Aufhebung (waiver) muß jedoch jährlich erneuert werden.²⁷

Obwohl eine derartige Maßnahme in der alleinigen Entscheidungsgewalt des Präsidenten liegt, bedurfte sie natürlich erst der notwendigen Abstimmung im Kongreß. Nachdem bereits im Dezember 1997 eine solche Aufhebung des "Jackson-Vanik-Amendments" angekündigt worden war, erfolgte die tatsächliche Aufhebung durch Präsident Clinton erst am 10. März 1998. Am 3. Juli bekräftigte Clinton die Aufhebung, die damit bis zum 2. Juli 1999 Gültigkeit

²⁴ Die ursprüngliche Kreditsumme betrug 70 Mio. US-Dollar. An Zinszahlungen waren bislang 75 Mio. US-Dollar angefallen.

²⁵ Radio Australia, 7.4.1997, zit. nach SWB-FE, 8.4.1997, B/5.

²⁶ Financial Times, 2.12.1997, S. 26.

²⁷ Vgl. Anm. 17, S. 13f.

besitzt.²⁸ Mehr als vier Jahre nach Aufhebung des Embargos konnten nunmehr amerikanische Firmen die OPIC und Eximbank für ihre Vietnamgeschäfte heranziehen.

Nach wie vor gehört Vietnam jedoch zu den wenigen Ländern²⁹, denen die USA die Meistbegünstigungsklausel³⁰ verweigern. Importe aus Vietnam werden daher mit Einfuhrzöllen zwischen 40% und 80% belegt.³¹ Die Gewährung der Meistbegünstigungsklausel ist wiederum an den Abschluß eines bilateralen Handelsabkommens geknüpft, in dem – nach amerikanischer Auffassung – nicht nur technische Details, sondern auch alle grundsätzlichen Fragen der gegenseitigen Wirtschaftsbeziehungen geregelt sein sollten. Den USA ging es hierbei vor allem folgende Punkte:

- Rechtssicherheit und Transparenz staatlicher Entscheidungsprozesse;
- Achtung intellektueller Eigentumsrechte;
- klar definierte und verbindliche Schiedsverfahren für Konfliktfälle;
- faire Zugangsmöglichkeiten zum vietnamesischen Markt auch im Bereich von Finanzen und Telekommunikation.

Im Frühjahr 1997 hatten die USA hierzu einen detaillierten Vertragsentwurf ausgearbeitet und ihn im April der vietnamesischen Seite erläutert.³² Folgt man einer Meldung der offiziellen vietnamesischen Nachrichtenagentur (VNA) vom 9. Mai³³ so war die erste Reaktion Hanois recht positiv. Man gehe davon aus – so berichtete VNA –, daß die noch strittigen Punkte rasch geklärt werden könnten. Eine Vertragsunterzeichnung sei somit für August 1997 bei dem Besuch von Außenministerin M. Albright vorgesehen. Doch beim Besuch von Frau Albright wurde zwar eine Vereinbarung über den Copyright-Schutz, aber nicht das anvisierte Handelsabkommen unterzeichnet. Statt dessen war nun aus Hanoi wie aus Washington zu hören, daß sich die Verhandlungen über das Handelsabkommen sehr viel schwieriger als zunächst angenommen gestalten würden und daß die Positionen beider Seiten vor allem in der Frage des fairen Marktzugangs noch sehr weit auseinander lägen.³⁴

Im April 1998, kurz nach der Aufhebung des Jackson-Vanik-Amendments, formulierte Hanoi seinen Standpunkt in einem eigenen Vertragsentwurf, der Gegenstand weiterer Verhandlungsrunden war, die indes ohne erkennbaren Erfolg verliefen. Nach der sechsten Verhandlungs-

²⁸ International Herald Tribune, 24.6.1998, S. 7.

²⁹ Neben Vietnam gehören hierzu lediglich Afghanistan, Kuba, Laos, Nord-Korea und Serbien.

³⁰ Bis Juni 1998 wurde hierfür der Terminus "Most Favoured Nation Status" (MFN-Status) verwandt, seitdem spricht man von "Normal Trade Relations" (NTR).

³¹ Statement von Susan G. Esserman in einem Hearing des Repräsentantenhauses am 18.6.1997 (Anm. 22), S. 50.

³² Voice of Vietnam, 16.4.1997, zit. nach SWB-FE, 22.4.1997, B/3.

³³ Zit. nach Viet Nam-Info, Nr. 4, 1997, S. 3.

³⁴ Bei den zeitgleich geführten Verhandlungen über den WTO-Beitritt Vietnams, wo es ebenfalls um Fragen der Liberalisierung des heimischen Marktes und der rechtlichen Rahmenbedingungen ging, wurde der Aufnahmeantrag Vietnams mit einem Schreiben der WTO beantwortet, das nicht weniger als 1.500 Rückfragen zu den oben genannten Problemkreisen enthielt. Frankfurter Rundschau, 13.10.1997, S. 2.

runde und nach einer Reihe von Spitzengesprächen, die der Stellvertretende Ministerpräsident und Außenminister Nguyen Manh Cam vom 29. September bis zum 2. Oktober in den USA geführt hatte, konnte man sich lediglich auf die diplomatische Formulierung einigen, daß alle notwendigen Maßnahmen getroffen werden sollten, um die Verhandlungen über den Handelsvertrag zu beschleunigen.³⁵ Welche Schwierigkeiten hier noch zu bewältigen waren, geht aus einem Interview hervor, das Nguyen Manh Cam nach seiner Rückkehr in Hanoi gab. Es seien zwar, so Nguyen Manh Cam, gewisse Fortschritte erreicht worden, aber in vielen wichtigen Fragen gebe es noch unterschiedliche Ansichten. Bevor diese nicht geklärt seien, könne man nicht über einen Handelsvertrag sprechen. Außerdem habe es auch keinen Sinn, in diesen Vertrag allzu hohe Anforderungen aufzunehmen, die Vietnam später einfach nicht verwirklichen könne.³⁶ Ähnlich zurückhaltend bis pessimistisch äußerten sich die amerikanischen Verhandlungspartner, die davon ausgingen, daß ein Vertragsabschluß allenfalls für das Jahr 2001 angepeilt werden könne.³⁷

Betrachtet man die Entwicklung des bilateralen Handels und der amerikanischen Investitionen in Vietnam, so haben die seit 1996 durch Regierungsvereinbarungen erzielten Handelserleichterungen bzw. Unterstützungsmaßnahmen bislang nicht die erhofften Wirkungen gezeigt.

Tabelle 1: Entwicklung des bilateralen Handels zwischen den USA und Vietnam³⁸
(in Mio. US-Dollar)

Jahr	USA-Vietnam	Vietnam-USA	Handelsvolumen
1994	172	51	223
1995	253	199	452
1996	616	319	935
1997	278	388	675
1998	274	553	827

Wie aus der Tabelle ersichtlich ist, war in den ersten Jahren nach Aufhebung des Embargos eine deutliche Steigerung des bilateralen Handels zu verzeichnen. Dennoch lag selbst 1996, im bislang besten Jahr der amerikanisch-vietnamesischen Wirtschaftsbeziehungen, der

³⁵ The SaigonTimes, 6.10.1998, S. 1.

³⁶ Voice of Vietnam, zit. nach SWB-FE, 8.10.1998, B/8.

³⁷ Financial Times, 29.7.1998, S. 4.

³⁸ Die Zahlen beruhen auf Angaben des U.S. Census Bureau (<http://www.census.gov/foreign-trade/sitc1/1998/c5520.htr>). Die dort gemachten Angaben wurden durch Zahlen des vietnamesischen Handelsministeriums bestätigt. In dem offiziellen Statistischen Jahrbuch Vietnams (Niên Giám Thông Kê) finden sich von obigen Angaben stark abweichende Zahlen, deren Richtigkeit aufgrund der dem Verfasser vorliegenden Daten erheblich in Zweifel gezogen werden muß.

amerikanisch-vietnamesische Handel weit unter dem Handelsvolumen Vietnams mit der EU, das in diesem Jahr 1,7 Mrd. US-Dollar betrug³⁹ und im darauffolgenden Jahr – nach vietnamesischen Angaben – auf knapp 3 Mrd. US-Dollar anstieg.⁴⁰ Darüber hinaus ist seit 1996 nicht nur ein deutlicher Rückgang der amerikanischen Exporte festzustellen, sondern die für die USA bis 1996 positive Handelsbilanz weist für 1997 und 1998 ein stark wachsendes Defizit auf. Befürchtungen, die von Kritikern der Vietnampolitik Clintons wiederholt vorgebracht worden waren,⁴¹ im Falle Vietnams werde sich ein für die USA ebenso unvorteilhaftes Handelsdefizit entwickeln wie mit der VR China, haben damit eine erste Bestätigung gefunden, obgleich der Handel mit Vietnam natürlich ein sehr viel geringeres Volumen umfaßt als der chinesisch-amerikanische Handel. Da Hanoi angesichts einer sich 1998 erheblich verschlechternden Zahlungsbilanz einschneidende Importkürzungen veranlaßt hat, dürfte sich in absehbarer Zukunft auch keine Besserung zugunsten der USA abzeichnen.

Tabelle 2: Entwicklung der amerikanischen Investitionen in Vietnam⁴²
(in Mio. US-Dollar)

1993	1994	1995	1996	1997	1998	Gesamt
3,6	266,4	687,6	513,4	277	keine Angaben	1.200

Die Tabelle belegt, daß auch bei den Investitionen die hochgesteckten Erwartungen nicht erfüllt werden konnten. Das Volumen amerikanischer Investitionen blieb im Vergleich zu den wichtigsten Investitionspartnern Vietnams sehr bescheiden. Unter den etwa 30 Mrd. US-Dollar, die Vietnam bislang von ausländischen Investoren zugesagt worden sind, ist der Anteil amerikanischer Investitionen sehr gering und steht in keinem Verhältnis zur Wirtschaftskraft der USA. Standen die USA 1996 noch an 4. Stelle der ausländischen Investoren, so sind sie mittlerweile auf den 12. Platz zurückgefallen.⁴³ Da Hanoi das gesamte Volumen amerikani-

³⁹ Vietnam Economic Review, Nr. 1, 1998, S. 35 und 37.

⁴⁰ Voice of Vietnam, 28.3.1998, zit. nach SWB-FE, 8.4.1998, WB/3.

⁴¹ So das Mitglied des Repräsentantenhauses Brad Sherman (Cal.) in einem Hearing des Subcommittee on Asia and the Pacific am 18.6.1997. U.S. Government Printing Office, Washington, 1998, S. 19.

⁴² Über die Höhe der amerikanischen Investitionen in Vietnam gibt es sehr differierende Angaben. Die in der Tabelle gemachten, die dem Verfasser am realistischsten erscheinen, wurden aus Daten in folgenden Quellen berechnet: Do Loc Diep, Vietnam-US Relations, one year after normalization, in: Vietnam Economic Review, Nr. 1, 1997, S. 21f., sowie Data of Foreign Investment, in: Vietnam Economic Review, Nr. 2, 1998, S. 43, sowie Vietnam Business Journal, Nov./Dec., 1998, zit. nach <http://www.viam.com/feb99/fyi.html>. Die von amerikanischer Seite gemachten Angaben liegen erheblich unter den vietnamesischen Zahlen. Es ist jedoch davon auszugehen, daß eine Reihe amerikanischer Investitionen nicht offiziell angemeldet wurde, solange ohnehin kein Versicherungsschutz durch die OPIC gewährleistet war.

⁴³ Voice of Vietnam, 11.11.1998, zit. nach SWB-FE, 18.11.1998, WB/3.

scher Investitionen in Vietnam bereits Ende 1996 mit 1,2 Mrd. US-Dollar bezifferte⁴⁴ und bis Ende 1998 keinen höheren Betrag genannt hat,⁴⁵ obgleich – ebenfalls nach vietnamesischen Angaben – zumindest 1997 noch 277 Mio. US-Dollar hinzugekommen sind, ist davon auszugehen, daß eine Reihe früher eingegangener Investitionszusagen inzwischen zurückgezogen worden sind, so daß sich trotz neuer Investitionszusagen seit 1996 keine Erhöhung des Gesamtvolumens amerikanischer Investitionen ergeben hat.⁴⁶

Statt dessen ist seit 1997 ein markanter Stimmungsumschwung zu verzeichnen. Profitierte Vietnam bis 1996 von jenen hochgesteckten Erwartungen, welche die internationale Geschäftswelt in das Land gesetzt hatte, so wurde es ab 1997 Opfer enttäuschter Erwartungen, die eine negative Kettenreaktion auslösten. Es häuften sich die Klagen amerikanischer Geschäftsleute über bürokratische Hindernisse, undurchschaubare und abrupten Änderungen unterworfenen Rechts- und Steuervorschriften sowie über die mangelhafte Vertragstreue der vietnamesischen Geschäftspartner. Selbst Vereinbarungen wie das Copyright-Schutzabkommen, das nach langen und schwierigen Verhandlungen unterzeichnet worden war, wurden schließlich doch nicht in die Tat umgesetzt.⁴⁷ Firmen wie Chrysler, denen zugesagt worden war, daß mit maximal drei Automobilherstellern Joint-venture-Vereinbarungen geschlossen werden würden, mußten schließlich feststellen, daß sie sich mit 13 Konkurrenten den sehr begrenzten vietnamesischen Automobilmarkt teilen mußten.⁴⁸

Zu den hausgemachten Problemen kommt erschwerend hinzu, daß die vietnamesische Wirtschaft in zunehmenden Maße durch die asiatische Finanz- und Wirtschaftskrise in Mitleidenenschaft gezogen wird und frühere Wachstumsprognosen erheblich nach unten korrigiert werden mußten. Wurde im Mai 1998 noch die Ansicht vertreten, daß allenfalls 10% der amerikanischen Investoren in Vietnam Gewinne verbuchen würden, so verlautete Ende des Jahres aus diplomatischen Kreisen in Hanoi, daß es bislang wohl noch keiner amerikanischen Firma gelungen sei, in Vietnam Gewinne zu erzielen.⁴⁹ Nicht wenige Firmen zogen daraus die Konsequenz, ihr Engagement in Vietnam aufzugeben oder es zumindest drastisch zu kürzen.

Angesichts dieses nun schon seit geraumer Zeit anhaltenden Stimmungstiefs sind Politiker beider Seiten bemüht, Optimismus zu verbreiten. So sprachen amerikanische wie

⁴⁴ Do Luc Diep, Vietnam-US relations, one year after normalization, in: Vietnam Economic Review, Nr. 1, 1997, S. 21.

⁴⁵ Vielmehr werden bisweilen niedrigere Zahlen angegeben. So werden z.B. in der Meldung der "Voice of Vietnam" vom 11.11.1998 (Anm. 41) 1,1 Mrd. US-Dollar genannt.

⁴⁶ Nach einer Mitteilung von Nguyen Ngoc Bich vom 9.4.1999 an den Autor veranschlagte das vietnamesische Handelsministerium Ende Februar 1999 die amerikanischen Investitionen in Vietnam mit 1,405 Mrd. US-Dollar. Ich konnte bislang keine weitere Bestätigung für diese Angabe ausfindig machen. Doch selbst wenn unterstellt wird, daß diese Zahl richtig ist, muß davon ausgegangen werden, daß mindestens 20% der amerikanischen Investitionszusagen wieder zurückgezogen worden sind.

⁴⁷ Offiziell wurde dies von vietnamesischer Seite damit begründet, daß erst noch die Ratifizierung in den USA erfolgen müsse, die jedoch immer wieder hinausgezögert worden sei. Meldung der Nachrichtenagentur Reuters vom 26.6.1998.

⁴⁸ Los Angeles Times, 25.12.1998, S. 3.

⁴⁹ Ebd.

vietnamesische Regierungsvertreter nach der 7. Verhandlungsrunde über das bilaterale Handelsabkommen, die Mitte März 1999 in Hanoi stattgefunden hatte, von "großen Fortschritten", die eine Vertragsunterzeichnung zum Jahresende ermöglichen würden.⁵⁰ Amerikanische Firmen – so US-Botschafter Peterson – seien daher gut beraten, sich wieder in Vietnam zu engagieren.

Bei inoffiziellen Gesprächen zeigten sich die amerikanischen Verhandlungsführer jedoch wesentlich weniger optimistisch. Vietnam, so war von ihnen zu hören, gestatte nach wie vor keine Investitionen in wichtige und zukunftssträchtige Wirtschaftsbereiche, die es aus politischen Gründen als besonders sensitiv betrachte, wie zum Beispiel den Bereich der elektronischen Medien und Telekommunikation.⁵¹ Auch in der Frage der Importzölle für amerikanische Waren seien keine substantiellen Zugeständnisse in Aussicht gestellt worden. Im Gegenteil: um sein stark angestiegenes Außenhandelsdefizit nicht weiter ausufern zu lassen, hatte Vietnam ab dem 1. Januar 1999 eine fünfzigprozentige Erhöhung der Einfuhrzölle erlassen.⁵² Der baldige Abschluß eines bilateralen Handelsvertrags, der ja gerade solche Handelsbarrieren verringern bzw. abbauen soll, ist daher für die amerikanische Wirtschaft um so wünschenswerter, wenn auch weniger wahrscheinlich geworden. Denn selbst wenn dieser Vertrag noch vor Jahresende unterzeichnet werden sollte, bedarf er ja noch der Ratifizierung durch den Kongreß, die im Jahr 2000, dem Jahr der Präsidentschaftswahlen, nicht gerade einfach zu erreichen sein wird.

Angesichts dieser bislang sehr mangelhaften Entwicklung der wirtschaftlichen Beziehungen fehlt den bilateralen Beziehungen ein solides Fundament gemeinsamer wirtschaftlicher Interessen, die den politischen Beziehungen neue Impulse verleihen und in politisch turbulenten Zeiten eine wichtige Stabilisierungsfunktion wahrnehmen könnten.

4. Sicherheitspolitische und militärische Zusammenarbeit

Sieben Jahre nach Beendigung des Vietnamkriegs hatte es bereits die ersten Kontakte zwischen der SR Vietnam und den Vereinigten Staaten auf militärischer Ebene gegeben. 1982, eine Normalisierung der bilateralen Beziehungen lag noch in weiter Ferne, wurde in Hanoi R. Armitage, Abteilungsleiter im amerikanischen Verteidigungsministerium, in Hanoi empfangen.⁵³ Aber das Ziel der Mission Armitages war auf eine sehr eng definierte Aufgabenstellung begrenzt: die Nachforschungen nach dem Schicksal der vermißten amerikanischen Soldaten zu intensivieren. Um dieses Ziel zu erreichen, wurden mit den entsprechenden Dienststellen der vietnamesischen Armee Arbeitskontakte aufgenommen und nicht zuletzt vietnamesische Spezialisten mit den neuesten amerikanischen Techniken zur Aufklärung von Absturzstellen und Identifizierung von Vermißten vertraut gemacht.

⁵⁰ Voice of Vietnam, 15.3.1999, zit. nach SWB-FE, 24.3.1999, WB/3.

⁵¹ Financial Times, 20./21.3.1999, S. 3.

⁵² FEER, 11.2.1999, S. 26.

⁵³ Gerhard Will, Vietnam und die USA seit dem Fall von Saigon, Berichte des BIOst, Nr. 69-1989, S. 19.

Angesichts der erheblichen politischen Differenzen zwischen beiden Staaten wurden diese ersten Kontakte zwischen den Streitkräften beider Länder jedoch bald wieder unterbrochen. Erst 1987 unternahm Präsident Reagan einen erneuten Versuch, größere Fortschritte in der Vermißtenfrage zu erzielen und entsandte den früheren Joint Chief of Staff, General Vessey, als seinen persönlichen Botschafter nach Hanoi. Vesseys Mission wurde mit einer gemeinsamen Erklärung abgeschlossen, in der sich beide Seiten verpflichteten, politische und humanitäre Fragen getrennt zu behandeln, nicht nur die eigenen, sondern auch die humanitären Probleme der Gegenseite zu berücksichtigen und Maßnahmen zu ihrer Linderung in die Wege zu leiten.⁵⁴ Weitergehende Ziele, die der Anbahnung einer engeren politischen oder gar militärischen Zusammenarbeit hätten dienen können, lagen damals nicht im Interesse Washingtons.

Erst die oben skizzierte Normalisierung der politischen Beziehungen sowie die vollständige Integration Vietnams in die ASEAN hatten die Voraussetzungen dafür geschaffen, Möglichkeiten zur Koordination, vielleicht sogar zur Zusammenarbeit in Fragen der Sicherheitspolitik näher zu prüfen. In einem Bericht, den das "General Accounting Office" im April 1995 an das "Subcommittee on Asia and the Pacific" übermittelte, wurde zum ersten Mal explizit festgestellt, daß die USA und Vietnam ein gemeinsames Interesse an der Aufrechterhaltung von Stabilität in der Region hätten, die eingehendere Konsultationen über diese Problematik nahelegen würden.⁵⁵ Bei einigen Mitgliedern der vietnamesischen Führungsspitze fanden diese Ideen ein durchaus positives Echo. So plädierte der damalige Ministerpräsident Vo Van Kiet wenige Monate später in einem internen Rundbrief für eine intensivere Zusammenarbeit mit den USA, um dem wachsenden Druck der VR China besser begegnen zu können;⁵⁶ eine These, die allerdings bei den Dogmatikern in der vietnamesischen Führung, die einen engen ideologischen Schulterschuß mit Peking befürworteten, auf heftigen Widerstand stieß.⁵⁷

Die Raketentests in der Straße von Taiwan, mit der die VR China unverhohlen Druck auf die Präsidentschaftswahlen in Taiwan im Frühjahr 1996 auszuüben versuchte, lösten in Washington nicht nur Besorgnis, sondern auch verstärktes Nachdenken über strategische Optionen und Alternativen in Südostasien aus. Im Herbst des gleichen Jahres reisten daher J. Bader, Abteilungsleiter für Asien und Pazifik im US-Außenministerium, und K. Campbell, ein enger Mitarbeiter des amerikanischen Verteidigungsministers, nach Hanoi, um dort die

⁵⁴ Deutscher Text, in: Vietnam-Bulletin, Nr. 3, 1987, S. 8.

⁵⁵ U.S. Vietnam relations. Issues and Implications. Report to Congressional committees. United States General Accounting Office, Washington/D.C.: GAO, 1995, S. 18.

⁵⁶ Thu Vo Van Kiet goi Bo Chinh Tri (Brief Vo Van Kiets an das Politbüro), in: Viet Luan [Paris], 5.1.1996, S. 30f und S. 58ff.

⁵⁷ Zur außenpolitischen Debatte im Vorfeld des 8. Parteitages der KPV (1996), vgl. Carlyle A. Thayer, Vietnamese Foreign Policy: Multilateralism and the Threat of Peaceful Evolution, Unveröffentlichtes Paper auf der EUROVIET-III Konferenz in Amsterdam, Juli 1997.

sicherheitspolitischen Perzeptionen der USA im Detail darzulegen und gemeinsame Interessen der USA und Vietnams in dieser Region auszuloten.⁵⁸

Wie J. Bader auf einem Kongreß-Hearing im darauffolgenden Jahr feststellte, wurden hierbei nicht nur das Verhältnis zur VR China, sondern auch die Politik gegenüber Kambodscha, die Freiheit der Schifffahrtswege in der südchinesischen See sowie die gemeinsamen Anstrengungen bei der Bekämpfung des internationalen Drogenhandels und des Handels mit gefälschten Dollarnoten erörtert. Offenbar scheint bei all diesen Fragen ein nicht geringes Maß an Übereinstimmung erzielt worden zu sein. Denn als im Frühjahr 1997 die Verlegung einer chinesischen Bohrinself in die von Vietnam beanspruchte Küstenzone zu einer heftigen Auseinandersetzung zwischen Peking und Hanoi geführt hatte,⁵⁹ stattete Admiral J. Prueher, damals Kommandant der amerikanischen Pazifikflotte, Vietnam einen offiziellen Besuch ab. Gegenüber der "Far Eastern Economic Review" erklärte er anschließend, daß es bei seinem Besuch nicht zuletzt darum gegangen sei, eine "nascent military relationship" zu erörtern.⁶⁰ Ein weiterer Schritt in diese Richtung war die gegenseitige Entsendung von Militärattachés im Sommer 1997, die nun kontinuierliche Arbeitskontakte auf mittlerer Ebene und damit eine verlässlichere Arbeitsgrundlage ermöglichten.

Als Vietnams stellvertretender Ministerpräsident Nguyen Manh Cam im Herbst 1998 einen USA-Besuch unternahm, gehörte ein Treffen mit dem amerikanischen Verteidigungsminister W. Cohen und dem nationalen Sicherheitsberater S. Berger bereits zum festen Bestandteil eines solchen Besuchs. Im deutlichen Unterschied zur Haltung Pekings, das den amerikanischen Streitkräften in Asien allenfalls eine zeitlich begrenzte Rolle einzuräumen bereit ist, betonte Nguyen Manh Cam nach seinem Gespräch mit Verteidigungsminister W. Cohen, daß die vereinbarten Militärkontakte ein "normaler Teil" der Verbesserung des Verhältnisses zwischen Washington und Hanoi seien und daß diese Kontakte einen wichtigen Beitrag für Stabilität und Frieden in Ostasien darstellen würden.⁶¹ Unmittelbar nach dem Besuch von Nguyen Manh Cam kam denn auch zum ersten Mal eine hochrangige Militärdelegation der SR Vietnam unter Leitung des stellvertretenden Verteidigungsministers Tran Hanh in die USA, wo sie nicht nur von hochrangigen Politikern und Vertretern der Clinton-Administration empfangen wurde, sondern auch Gelegenheit hatte, eine Reihe von Ausbildungszentren der amerikanischen Armee zu besuchen.⁶²

Die oben skizzierte Intensivierung der Kontakte zwischen Militärs beider Länder und die öffentliche Hervorhebung gemeinsamer sicherheitspolitischer Interessen kann indes nicht darüber hinwegtäuschen, daß zwischen beiden Ländern nach wie vor grundlegende politische Differenzen bestehen. In den zu Beginn jedes Jahres herausgegebenen Berichten des State

⁵⁸ Voice of Vietnam, 14.10.1996, zit. nach SWB-FE, 16.10.1996, B/5.

⁵⁹ Zur Krise im chinesisch-vietnamesischen Verhältnis im Frühjahr 1997 vgl. Gerhard Will, China and Vietnam. Chances and Limitations of Bilateral Cooperation, Berichte des BIOst, Nr. 24-1998, S. 17ff.

⁶⁰ FEER, 3.4.1997, S. 16.

⁶¹ Voice of Vietnam, 5.10.1998, zit. nach SWB-FE, 8.10.1998, B/6.

⁶² Voice of Vietnam, 13.10.1998, zit. nach SWB-FE, 15.10.1998, B/6.

Departments über die Menschenrechtssituation in anderen Ländern wird Vietnam regelmäßig schwerer Menschenrechtsverletzungen beschuldigt;⁶³ eine Anschuldigung, in der die vietnamesische Führung, vor allem die der Armee, nicht nur eine unzulässige Einmischung in die inneren Angelegenheiten ihres Landes, sondern darüber hinaus auch den Versuch sieht, auf dem Wege der "friedlichen Evolution" das politische System der SR Vietnam zu Fall zu bringen.⁶⁴

In internen Dokumenten werden vietnamesische Militärs noch wesentlich deutlicher. So legte eine Gruppe von Generälen dem 6. ZK-Plenum im Juli 1998 ein Papier vor, in dem die USA als "Feind Nr. 1" klassifiziert wurden. Obgleich einige Politbüromitglieder sich entschieden gegen eine derartige Einschätzung wandten, konnten sie sich – nach Angaben der "Far Eastern Economic Review" – mit ihrer Auffassung nicht durchsetzen. Im Gegenteil: in einer revidierten Fassung des Papiers wurden noch schärfere Formulierungen verwandt.⁶⁵

Diese Kritik an der Politik der USA bezieht sich indes nicht nur auf die Politik gegenüber Vietnam, sondern auch auf die politische und militärische Rolle, die die USA in anderen Teilen der Welt spielen bzw. anstreben. Sei es die amerikanische Politik gegenüber Kambodscha, dem Sudan, Irak oder die jüngsten Luftangriffe auf Jugoslawien, stets werden diese Aktionen der USA als der Versuch verurteilt, sich in die inneren Angelegenheiten anderer Länder einzumischen und eine neue Weltordnung anzustreben, die allein von den USA dominiert wird.⁶⁶ Die SR Vietnam weiß sich bei dieser Kritik in enger Übereinstimmung mit der VR China, mit der sie trotz schwerwiegender territorialer Konflikte und divergierender wirtschaftlicher Interessen grundlegende politische Überzeugungen und Interessen teilt.⁶⁷ Bei den regelmäßigen Treffen zwischen Vertretern der Partei- und Regierungsspitze beider Länder wird denn auch stets betont, daß man angesichts ähnlicher Herausforderungen zu ähnlichen Strategien in Politik und Wirtschaft gelangt sei und daß sich daher auch ein kontinuierlicher Erfahrungsaustausch für beide Seiten als hilfreich und fruchtbar erweise.

Einen nicht unwichtigen Teil dieses wechselseitigen Konsultationsprozesses stellen die Gespräche zwischen führenden Militärs beider Länder dar, in denen auch sicherheitspolitische Probleme erörtert werden, die über das rein bilaterale Verhältnis hinausweisen. Jüngstes Beispiel hierfür war der Chinabesuch im April 1999 von Phan Thanh Ngan, Leiter des Politischen Büros der vietnamesischen Armee und Politbüromitglied der KPV, der in Peking intensive Gespräche mit seinem chinesischen Amtskollegen Yu Yongbo

⁶³ Vgl. Südostasien aktuell, März 1997, S. 134.

⁶⁴ Diese Argumentation findet sich nicht zuletzt in dem von der vietnamesischen Regierung herausgegebenen Verteidigungsweißbuch, zu dessen Publikation sich alle ASEAN-Staaten verpflichtet haben. FEER, 24.9.1998, S. 8.

⁶⁵ FEER, 20.8.1998, S. 8.

⁶⁶ Vietnam News Agency (VNA), 22.8.1998, zit. nach SWB-FE, 25.8.1998, B/5, Nhân Dân, 18.12.1998, zit. nach SWB-FE, 19.12.1998, B/5 und VNA, 5.4.1998, zit. nach SWB-FE, 6.4.1998, B/7.

⁶⁷ Zur jüngsten Entwicklung des chinesisch-vietnamesischen Verhältnisses, vgl. Gerhard Will, China und Vietnam, a.a.O. (Anm. 57).

sowie mit dem chinesischen Verteidigungsminister Chi Haotian führte. Phan hob hierbei nicht nur die wertvolle Unterstützung hervor, die China dem Kampf des vietnamesischen Volkes für seine nationale Unabhängigkeit, Freiheit und Einheit gewährt habe, sondern pflichtete auch der Einschätzung des chinesischen Verteidigungsministers bei, daß noch engere Beziehungen zwischen den Parteien, Staaten und Streitkräften der VR China und der SR Vietnam nicht nur im fundamentalen Interesse beider Länder lägen, sondern auch dem Frieden und der Stabilität in der Region wie in der ganzen Welt dienen würden.⁶⁸

Eine militärstrategische Partnerschaft zwischen den USA und Vietnam verfügt daher weder über ein Fundament gemeinsamer politischer Werte und Überzeugungen noch über ein festes gemeinsames Feindbild. Denn auch in den USA ist ja die Diskussion darüber, ob man die VR China einbinden oder eindämmen sollte, noch keineswegs abgeschlossen und im hohen Maße politischen Fraktionskämpfen und Konjunkturen unterworfen.

5. Schlußfolgerungen und Perspektiven

Der Regierung Präsident Clintons ist es zweifellos gelungen, das Verhältnis zur SR Vietnam erheblich zu verbessern, das durch die Politik früherer amerikanischer Regierungen schwersten Belastungen ausgesetzt war. Die Aufhebung des Wirtschaftsembargos, die volle diplomatische Anerkennung und die verbesserten Rahmenbedingungen für die bilateralen Wirtschaftsbeziehungen markieren wichtige Meilensteine eines allzulange hinausgezögerten Normalisierungsprozesses zwischen beiden Ländern.

Diese unbestreitbaren Erfolge können indes nicht darüber hinwegtäuschen, daß die Wunden, die der Krieg hinterlassen hat, noch nicht verheilt sind, und daß die gegenseitigen Beziehungen immer noch sehr stark von Emotionen und vielfach sehr ambivalenten Gefühlen beherrscht werden.⁶⁹ Es liegt in der Natur der Dinge, daß solche Emotionen unerfüllbare Forderungen bestärken, denen keine an realisierbaren Schritten orientierte Politik gerecht werden kann. Zumal es auf beiden Seiten politische Kräfte gibt, die bestrebt sind, diese Emotionen für innenpolitische Ziele zu instrumentalisieren, die in keinem direkten Zusammenhang mit den amerikanisch-vietnamesischen Beziehungen stehen.

Die Belastungen durch die Vergangenheit wiegen um so schwerer, nachdem es in den vergangenen Jahren nicht gelungen ist, den hochgesteckten Erwartungen, die in Vietnam wie in den USA an die Aufnahme der wirtschaftlichen Zusammenarbeit geknüpft worden waren, auch nur annähernd gerecht zu werden. Statt dessen wurden die Hoffnungen vieler Vietnamesen auf ein gigantisches Engagement amerikanischer Firmen in ihrem Land ebenso enttäuscht wie die Hoffnungen der amerikanischen Wirtschaft auf einen neuen und rasch expandierenden Markt für amerikanische Produkte und Dienstleistungen.

⁶⁸ Zum China-Besuch Phan Thanh Ngans, vgl. Xinhua News Agency, 14.4.1999, zit. nach SWB-FE, 16.4.1999, G/8f.

⁶⁹ "America, with its wealth and freedoms, represents a modern world that Vietnam fears – and aspires to", schrieb hierzu Seth Mydans, in: International Herald Tribune, 10./11.4.1999, S. 2.

Im Bereich der Sicherheitspolitik hat es zwar eine Reihe von Kontakten zwischen Vertretern des Militärs beider Länder gegeben, aber angesichts gegensätzlicher politischer Grundprinzipien und des Fehlens eines gemeinsamen Gegners zeichnet sich bislang kein solides Fundament für gemeinsame sicherheitspolitische Konzeptionen ab. Von der Ausarbeitung gemeinsamer Strategien ganz zu schweigen.

Die amerikanisch-vietnamesischen Beziehungen befinden sich somit erneut in einer Phase enttäuschter Erwartungen, die nahezu unweigerlich der euphorischen Stimmung folgen mußte, die durch die Aufhebung des Embargos und die diplomatische Anerkennung ausgelöst worden war. Lee Kuan Yew, ehemaliger Staatschef von Singapur und prominenter Wirtschaftsberater der vietnamesischen Regierung, hat sicherlich vielen amerikanischen Investoren aus dem Herzen gesprochen, als er gegenüber einem hochrangigen vietnamesischen Kader erklärte: "You're treating the Americans like you did in the war. You invite them and then you ambush them."⁷⁰ Umgekehrt ist jedoch auch die Haltung nicht weniger vietnamesischer Kommunisten der älteren Generation nachvollziehbar, die in der Politik der USA nur den Versuch sehen, die Niederlage von einst in einen späten Sieg zu verwandeln.⁷¹

Zweifelloos wird noch geraume Zeit, viel Geduld und politisches Fingerspitzengefühl notwendig sein, bis man sich auf beiden Seiten von den Traumata der Vergangenheit wie von überzogenen Erwartungen befreit und zu einer etwas angemesseneren Perzeption der Gegenseite gefunden hat. Dazu gehört nicht zuletzt die Einsicht, daß eine realistischere Betrachtung des bilateralen Verhältnisses und eine wirkliche Normalisierung mit einer Minderung des eigenen Stellenwerts verbunden ist. D.h. Vietnam wird hinnehmen müssen, nicht länger eine entscheidende Rolle in der amerikanischen Asienpolitik zu spielen, ebenso wie die USA werden lernen müssen, nicht länger Dreh- und Angelpunkt der vietnamesischen "West"-Politik zu sein. Ein solcher Abschied von lange Zeit gültigen Paradigma fällt in der Regel nicht leicht.

⁷⁰ Los Angeles Times, 25.12.1998, S. 3.

⁷¹ FEER, 11.2.1999, S. 24.

Gerhard Will

The Clinton Administration's Policy towards Vietnam

Bericht des BIOst Nr. 23/1999

Summary

Introductory Remarks

When President Clinton came to office in 1993, he found himself confronted with a highly troublesome legacy which continued to trigger passionate controversies in American public opinion – U.S. policy on Vietnam. Although the Vietnam war had ended eighteen years earlier, the scars left by the U.S. defeat in Vietnam were still far from healed. Influential social groups continued to campaign vehemently for the unremitting prolongation of the economic embargo against and the political isolation of Vietnam unless and until the fate of all U.S. soldiers missing in Vietnam had been resolved without remaining doubt and the political system in Vietnam had been changed through deep-going democratic reforms. On the other hand, there was also a growing number of people who were calling for reconciliation with the former enemy and for normalisation of relations with the Socialist Republic of Vietnam. In the U.S. business community, especially, more and more commentators were coming to see the continuation of the U.S. embargo as doing irreparable harm to America's own economic interests.

The present report attempts to trace how the Clinton Administration has responded to these contradictory challenges, what concrete steps it has taken to get U.S. policy towards Vietnam moving again, after successive earlier administrations had evidently ridden it into an impasse. The report then goes on to examine which political, economic and security-policy interests have determined the Clinton Administration's policy on Vietnam, to what extent it has succeeded in fulfilling these interests, and what prospects emerge for the future evolution of bilateral relations.

The report is based essentially on an analysis of official documents and statements, especially of the numerous hearings on Vietnam policy conducted by the cognisant committees of the U.S. Congress. Important statistical material on bilateral economic relations was kindly provided by Dr. U. Meyer of the America House in Cologne and by Mr. Nguyen Ngoc Bich, Head of the IMAC Law Office in Ho-Chi-Minh City. Articles from the international press and pertinent economics journals were also drawn upon as background material.

Findings

1. During the Cold War, the U.S. saw Vietnam as the kingpin in their fight against communism in Asia. The victory of the Vietnamese communists in 1975, the re-unification of the country under the leadership of Hanoi, and the build-up of a Vietnamese supremacy in Indochina with Soviet support were initially seen in Washington as a belated confirmation of this "domino theory". It thus appeared urgently necessary to isolate Vietnam and to put it under economic and military pressure for as long as it took to force Hanoi to desist from its policy of expansion and to introduce reforms to its economic and political system.
2. Even when Hanoi resolved to undertake a radical change of course in its economic and foreign policy in the late eighties, this was not reciprocated by any change in U.S. policy towards Vietnam. Although calls for the economic embargo to be lifted were more frequently heard in U.S. public opinion and especially within American business circles, these voices were unable to prevail over those politically and socially highly influential associations of Vietnam veterans and their families who continued to accuse Hanoi of inadequate co-operation on the issue of U.S. military personnel missing in action.
3. Although President Clinton's coming to office did not immediately bring about any significant change of course in policy on Vietnam, Clinton let it be known within the first year of his presidency that he was willing and inclined to open up a new chapter in U.S. relations with Vietnam. In the summer of 1993, for instance, he lifted the U.S. veto on Vietnam in the International Monetary Fund, thus establishing the preconditions for a resumption of loans to Vietnam by international financial organisations. In February 1994, against determined opposition, he succeeded in having the economic embargo lifted, and sixteen months later he pushed through the resumption of full democratic relations. With the assignment of the first U.S. ambassador to Hanoi in the summer of 1996 and the visit by U.S. Secretary of State M. Albright one year later, on which occasion she laid the foundation stone for a new U.S. consulate general on the grounds of the former U.S. embassy in Saigon, all the formal and political pre-requisites for more intensive co-operation between the two countries had been established.
4. The U.S. embargo was lifted at a time when Vietnam was experiencing an unprecedented economic boom. All the higher were the hopes of the U.S. business world and its Vietnamese partners in the economic co-operation that had now been made possible at last. In that initial euphoria, however, they appear to have overlooked three important conditions that still had to be fulfilled if economic relations were to flourish as intended: the acceptance of non-payment risks by the "Overseas Private Investment Corporation" (OPIC), financing aid by the "Export Import Bank" (Eximbank), and support from the "Trade Development Agency" (TDA). Before the services of these organisations could be used for Vietnamese business, too, further difficult negotiations with Hanoi and time-consuming debates in Congress proved necessary, so that it was not until March 1998, more than four years after the embargo had been lifted, that U.S. corporations were able to take advantage of these funding organisations for their Vietnamese business.
5. However, Vietnam is still one of the few countries to which the U.S. still denies most-favoured-nation status. The U.S. is making the assignment of this status conditional upon

the conclusion of a comprehensive bilateral trade agreement in which Vietnam is expected not only to establish a binding legal framework but also to grant U.S. corporations large-scale access to the Vietnamese market. Vietnam has refused to do so to date, with reference to its weakly developed market and its need for protective mechanisms. The 7th round of talks in February 1999 showed some signs of progress, but it is highly doubtful whether such an agreement can still be signed and ratified during Clinton's remaining term in office.

6. The evolution of bilateral trade and U.S. investment activities in Vietnam graphically reflects the eventful history of U.S.-Vietnamese economic relations since 1994. Though bilateral trade increased sharply until 1996, a pronounced decline has been apparent since 1997, with the result that, despite a revival in 1998, the 1996 level has not yet been regained. What is more, the balance of trade, which had been positive in favour of the U.S. until 1996, has turned increasingly negative since then. Investment from U.S. sources likewise grew rapidly up to 1996, but since then there has been no significant further increase.
7. Following the normalisation of political relations and in the light of the serious differences in U.S.-Chinese relations emerging since the mid-nineties, Washington and Hanoi have begun to sound out common interests in the field of security policy and to think about possible common strategies. An agreement has been signed on the exchange of military attachés, and security-policy topics have since been on the agenda of all high-ranking talks between the two countries. However, more intensive co-operation in this sector is precluded both by the lack of a shared foundation of political values and basic convictions and by the absence of a distinct common adversary that would forge such diverse partners together in concerted action.
8. President Clinton has without doubt achieved noteworthy progress and successes with his policy on Vietnam. But despite this success many of the wounds left by the Vietnam war have not yet healed, with the result that relations between the U.S. and Vietnam are still strongly governed by emotions, especially since there are political forces in both countries that are endeavouring to instrumentalize those emotions in support of their own domestic-policy objectives. The burdens lingering from the past weigh all the heavier precisely because it has not proved possible in recent years to satisfy the very ambitious expectations held especially by the business sector nor to evolve common security-policy strategies.
9. U.S.-Vietnamese relations, after that euphoric phase that had prevailed in the mid-nineties, have thus returned to a phase of disappointed hopes. It will no doubt take considerable time and much political skill to disencumber both sides from the traumata of war and the over-ambitious expectations of the recent past. An essential part of such a down-to-earth assessment is the realisation that neither country should attach too much importance to the rôle it plays for the other.